

N. 3275

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SERENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 1998

—————

Attribuzione ai Consigli giudiziari del monitoraggio sui tempi
e l'imparzialità dell'esercizio della funzione giudiziaria

—————

ONOREVOLI SENATORI. - I termini che la legge processuale impone alle parti e ai loro difensori sono spesso perentori; quelli riservati ai giudici semplicemente ordinatori.

Ne deriva che mentre l'inosservanza dei primi determina le relative conseguenze, quella dei termini affidati alla sensibilità dei giudici (ampiezza dei rinvii tra un'udienza e l'altra; tempo massimo entro il quale devono essere depositate le ordinanze riservate e le sentenze; tempi brevi del rito del lavoro, eccetera) non portano conseguenze processuali di sorta sebbene siano le cause più rilevanti, se non esclusive, dell'abnorme durata dei giudizi civili.

Esse possono, però, essere motivo di procedimento disciplinare soprattutto per quanto attiene al fenomeno del ritardato deposito delle sentenze con la motivazione che con tale comportamento il magistrato negligente ha compromesso il prestigio dell'ordine giudiziario. Più in generale, un insieme di fattori che determinano un esasperato ritardo nella definizione del giudizio, oscura l'immagine del «buon giudice», dispensatore di giustizia, superiore alle contese quotidiane, situato in un empireo separato dalla politica e dalla società nel suo insieme, alimentando, quindi, la sfiducia nell'organizzazione giudiziaria.

Al riguardo, si può senz'altro affermare che in dottrina e in giurisprudenza prevale l'indirizzo secondo il quale la garanzia dell'indipendenza ed autonomia del magistrato dovrebbe coprire soltanto il contenuto dell'attività *stricto sensu* decisoria e, non anche il compimento delle attività preparatorie, le quali devono essere poste in essere nell'osservanza di precisi doveri professionali.

Tuttavia è utile ricordare che un diverso orientamento ritiene che «anche questo

complesso di attività preparatorie rientri nell'esercizio del potere giurisdizionale, e che, comunque, gli articoli 101 e 104 della Costituzione, impedirebbero una qualunque intermediazione tra il giudice e la legge, intermediazione che si attuerebbe qualora questi dovesse rispondere del contenuto dei provvedimenti giurisdizionali emanati».

Non si può negare l'assunto in base al quale «i magistrati per dettato costituzionale debbono essere imparziali e indipendenti e che tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali, ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità nell'adempimento del loro compito».

Eppure non si può non tentare di conciliare il principio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura con quello della sua responsabilizzazione, al fine di evitare che il magistrato possa cadere nell'arbitrio, dando dell'ordine giudiziario l'immagine di un corpo separato al quale tutto è consentito, senza che debba renderne conto. Non è sufficiente che la Costituzione proclami, all'articolo 101, che i giudici sono sottoposti unicamente «alla legge», anziché all'arbitrio degli organi disciplinari, poichè tale indipendenza deve garantire il soddisfacimento delle esigenze della società.

Alcuni giuristi sostengono che chi condiziona l'indipendenza del magistrato deve necessariamente pagare lo scotto delle irresponsabilità di questi. Ma è pur vero che un potere senza responsabilità è incompatibile con il sistema democratico.

L'attività del magistrato teoricamente non dovrebbe intendersi come assoggettata alla responsabilità del diritto comune perchè, in

tal modo, si favorirebbero forme di «conformismo giurisprudenziale» che non possono essere auspicabili a chi considera che la giurisprudenza sia una realtà in continua «dialettica».

Alcune legislazioni straniere distinguono tra sentenza e provvedimenti propriamente giurisdizionali (da assoggettare ad una responsabilità limitata) e, altri atti emanati dal giudice nell'ambito delle sue competenze, quali gli atti di volontaria giurisdizione (per i quali dovrebbero rispondere secondo il diritto comune).

Orbene, l'indirizzo a limitare la responsabilità del magistrato, durante l'esercizio delle sue funzioni, siano esse giurisdizionali o meno, non significa giustificare la violazione dei suoi doveri professionali.

Un esempio particolarmente pertinente è la sentenza n. 360 del 1998 che le Sezioni unite civili della Cassazione hanno pronunciato, respingendo il ricorso di un magistrato al quale era stato contestato di avere mancato ai propri doveri istituzionali, di correttezza e imparzialità, perchè nella sua qualità di giudice per le indagini preliminari, dovendo decidere su una richiesta di proroga delle indagini preliminari, relativa ad un procedimento penale, aveva indirizzato un'informale nota al pubblico ministero designato, invitandolo a trasmettergli «due righe» di osservazioni (in senso contrario) sulle argomentazioni svolte da uno dei difensori degli imputati, così da evitargli l'esame del «ponderoso» fascicolo e, comunque, «una noiosa camera di consiglio».

Nella fattispecie, a ben vedere, il magistrato è stato carente nell'accertamento della situazione di fatto, attraverso il mancato esame dell'incartamento processuale e dello studio degli aspetti giuridici della causa.

Non vi è dubbio che tali manchevolezze si riferiscono all'attività preparatoria dell'operazione giurisdizionale propriamente detta; ma non per questo il magistrato può venire meno al dovere professionale. Se non lo fa, deve rispondere come qualunque pubblico ufficiale; altrimenti si favoriscono gli errori giudiziari, spesso dovuti a com-

portamenti «illeciti» da parte del magistrato.

È attualmente all'esame della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, anche se sostanzialmente bloccato, un disegno di legge governativo (atto Senato n. 1247) recante «Norme in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari, di incompatibilità e di incarichi estranei ai compiti di ufficio». Al riguardo, giova sottolineare che la Commissione giustizia del Senato ha ritenuto di «ridimensionare» il contenuto del disegno di legge, attraverso lo stralcio dei capi in materia di incompatibilità e, per ciò che attiene alla responsabilità disciplinare disposto sicuramente per motivi di opportunità ed interessi di parte.

L'unica e significativa novità contenuta nel testo del disegno di legge governativo, è ravvisabile nella ricerca della tipicizzazione degli illeciti disciplinari, che si è voluta realizzare attraverso l'individuazione per gruppi delle condotte lesive del medesimo valore e con il collegamento delle necessarie formule di chiusura alla tutela degli interessi protetti. E tra gli illeciti tipici previsti è configurata proprio espressamente, la violazione del dovere di imparzialità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Il presente disegno di legge si propone di sanzionare specifici comportamenti che in modo diretto o indiretto incidono negativamente sullo svolgimento delle funzioni giudiziarie, cercando di distaccarsi dalla costruzione su cui poggia la responsabilità disciplinare del giudice, in quanto il magistrato non può essere considerato come un burocrate facente parte di un'organizzazione gerarchica, ma piuttosto un funzionario al quale lo Stato ha affidato un compito particolarmente delicato, per il quale occorre la stretta osservanza di un complesso di regole di deontologia professionale. Inoltre, per una seria ed esatta regolamentazione della materia disciplinare, il presente disegno di legge non identifica il comportamento del magistrato disciplinarmente rilevante, me-

dianche la formula onnicomprensiva e generica: «... manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale che lo rende immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario», secondo quanto disposto dall'articolo 18 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511.

Tale formula presenta delle ambiguità, poichè, se da un lato consente di «non colpire» violazioni di notevole gravità, dall'altro rende possibili anche autentiche persecuzioni.

Nell'ambito, quindi, degli illeciti disciplinari, sono stati ravvisati come sanzionabili, soltanto taluni comportamenti tassativi; regola, questa, che offre una duplice garanzia: alla comunità sociale di contare su magistrati onesti, preparati e seri, ed a quest'ultimi - sempre che compiano scrupolosamente il proprio dovere - di essere protetti da attacchi ingiusti.

Ciò premesso, è bene spiegare la caratteristica degli specifici illeciti disciplinari presi in esame dal presente disegno di legge e, per la cui valutazione, sono aditi i Consigli giudiziari.

In prima istanza, i «tempi», vale a dire «i ritardi» nel compimento degli atti inerenti all'esercizio della funzione giudiziaria.

Molti magistrati, come precedentemente rilevato, sono portati a considerare inesistenti i termini che li riguardano. D'altronde, di ritardo nel compimento degli atti si può parlare anche quando, in assenza di un termine stabilito dalla legge - viene superato il tempo che appare ragionevolmente necessario per il compimento di una certa attività.

I ritardi nel compimento degli atti del proprio ufficio molto spesso costituiscono illeciti perseguibili.

È il caso del magistrato che, approfittando dell'inaffidabilità e dell'impossibilità di prendere a suo carico provvedimenti disciplinari, rinvia la trattazione delle cause a

data da destinare, in modo da distribuire pacatamente il proprio lavoro in un largo arco temporale, oppure il caso del magistrato che frequenta poco l'ufficio onde evitare di ricevere avvocati, parti e pubblico, al cui servizio, invece, dovrebbe «sentirsi ed essere»; ed infine, il caso del magistrato che in merito ad un provvedimento o ad una richiesta per la quale deve obbligatoriamente esprimere il proprio convincimento, fornisce una motivazione con «formula di stile», eludendo la volontà legislativa, dando luogo a manifestazioni di ignoranza, o di pigrizia mentale e morale.

Naturalmente, se il ritardo trova la sua ragione in fondati motivi, non potrà parlarsi di illecito.

In seconda istanza, viene sanzionato il comportamento del giudice che viola i fondamentali doveri di imparzialità.

È ovvio che l'applicazione della sanzione deve verificare le circostanze oggettive e soggettive della violazione di imparzialità.

La violazione di dovere di imparzialità implica la negazione stessa del concetto di giudice che, in primo luogo, deve essere terzo nei rapporti con le parti e, per quanto attiene i termini temporali per la trattazione dei procedimenti giudiziari, non trascurare le cause che coinvolgono il comune cittadino, servendosi della discrezionalità a lui concessa nella scelta dei procedimenti da seguire.

La crisi sempre più profonda della giustizia, impone al Parlamento di dare un contributo concreto per la produzione di una normativa oggettiva, tale da ignorare esigenze ed interessi, tesa, quindi, a realizzare «giustizia».

Con il presente disegno di legge si intende, pertanto, collocare in maniera ottimale il bene prezioso dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, senza tuttavia lasciare la via aperta all'arbitrio del magistrato, ma piuttosto responsabilizzando chi esercita la propria attività in un quadro di elevate garanzie al cittadino.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. I Consigli giudiziari esercitano un monitoraggio sui tempi di svolgimento dei procedimenti giudiziari, sia civili che penali, e sulla eventuale presenza di disparità di trattamento da parte degli organi giudicanti, a favore o a danno di determinati soggetti. Essi riferiscono annualmente su tale materia al Consiglio superiore della magistratura.

Art. 2.

1. I Consigli giudiziari, nell'esprimere i pareri di loro competenza in ordine alla progressione di carriera dei singoli magistrati, forniscono specifiche informazioni in ordine alle questioni di cui all'articolo 1.

Art. 3.

1. La violazione del dovere di imparzialità nei confronti di tutti i cittadini, in ordine ai tempi di svolgimento dei procedimenti giudiziari, sia civili che penali, costituisce infrazione disciplinare, ferme restando le disposizioni della legge 13 aprile 1988, n. 117, recante «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati», e successive modificazioni, nonché dell'articolo 328, secondo comma, del codice penale.

